Deutscher Bundestag **Drucksache 18/13177**

18. Wahlperiode 25.07.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, Annette Groth, Andrej Hunko, Jan Korte, Martina Renner, Petra Sitte, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Beschleunigte Gesetzgebungsverfahren im Asyl- und Aufenthaltsrecht

Die Gesetzgebung im Asyl- und Aufenthaltsrecht war insbesondere in den Jahren 2015 und 2016 von großer Eile und Hektik geprägt. So haben sich Verbände über zu kurze Fristsetzungen bei der Verbändebeteiligung mehrfach beschwert (die in diesem Absatz genannten Stellungnahmen sind hier zu finden: www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/asylblg/AsylG_2015.html). Beim Asylpaket II etwa beklagte sich die Humanistische Union gegenüber dem Bundesinnenministerium, dass es „inzwischen gängige Praxis“ sei, „Verbände und zivilgesellschaftliche Gruppen zu Stellungnahmen innerhalb weniger Stunden aufzufordern“, das sei „das Gegenteil von Partizipation. Es ist die schlichte Vortäuschung von Partizipation. An ernsthaften Rückmeldungen aus den angeschriebenen Verbänden und Organisationen kann Ihnen kaum gelegen sein“. Der Deutsche Anwaltverein hielt „die Fristsetzung von nicht einmal acht Stunden für inakzeptabel“. Die Neue Richtervereinigung beklagte ebenfalls, dass „ein wirkliches Interesse der Regierung und damit die Möglichkeit der Partizipation an zentraler gesetzgeberischer Tätigkeit ersichtlich nicht besteht“. Amnesty International nannte die Fristsetzung „absolut inakzeptabel“ und ergänzte: „Der Gesetzesvorschlag ist aus menschenrechtlicher Sicht bedenklich und sollte umfassend mit der Zivilgesellschaft konsultiert und anschließend verändert werden. Die kurze Frist lässt dies nicht zu und legt den Schluss nahe, dass dies auch nicht gewollt ist. Vor dem Hintergrund, dass auch der Konsultationsprozess zum Asylpaket I von einer solch kurzen Frist charakterisiert war, bedauern wir dieses wiederholte Vorgehen umso mehr“.

Auch die Bundesländer, Städte und Kommunen hatten angesichts sehr kurzer Fristen oftmals keine Gelegenheit, Gesetzesvorhaben vor der Beschlussfassung im Bundeskabinett aufmerksam zu prüfen und qualifizierte Einschätzungen hierzu vorzulegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die kommunalen Spitzenverbände zunächst einmal ihre Einzelmitglieder befragen und Rückmeldungen abstimmen müssen – genauso, wie Verbände und Nichtregierungsorganisationen intern einen Abstimmungsprozess vornehmen müssen, bevor sie eine Stellungnahme im Namen ihrer jeweiligen Organisation abgeben können. Pro Asyl kritisierte, dass die „Pro-Forma-Praxis“ einer Verbändebeteiligung, die aufgrund der kurzen Terminsetzung einem völligen Verzicht einer Abstimmung gleichkomme, mit § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) nicht vereinbar sei (www.proasyl.de/news/asylpaket-ii-breite-und-massive-kritik-aus-der-zivilgesellschaft-und-verbaenden/).

Auch in Stellungnahmen für Sachverständigenanhörungen im Bereich des Asyl- und Aufenthaltsrechts finden sich öfter Hinweise darauf, dass angesichts der

Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit eine gründliche und umfassende Bewertung vorliegender Gesetzentwürfe nicht möglich gewesen sei (vgl. z. B. Ausschussdrucksache 18(4)825E, S. 2). Die Zweifel daran, dass kritische Stellungnahmen aus der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und von Praktikerinnen und Praktikern im Gesetzgebungsverfahren überhaupt noch Beachtung finden, werden auch dadurch bestärkt, dass es beispielsweise beim Asylpaket II, trotz ganz erheblicher Kritik der Verbände und gesellschaftlicher Organisationen im Gesetzgebungsverfahren, keinerlei Änderungen in der parlamentarischen Beratung mehr gab – entgegen dem „Struck'schen Gesetz", wonach angeblich kein Gesetz den Bundestag so verlasse, wie es hineinkommt.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass sich die angebliche Eilbedürftigkeit mancher Gesetzesvorhaben im Asyl- und Aufenthaltsrecht nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller insbesondere im Rückblick als höchst fragwürdig erweist: So gibt es die mit dem Asylpaket II als zentralem Anliegen eingeführten beschleunigten Asylverfahren bislang nur in Bayern (genauere Angaben zur Anwendungspraxis kann die Bundesregierung allerdings nicht machen, vgl. Bundestagsdrucksache 18/12623, Frage 4i), und der angeblich durch die gesetzliche Einstufung von Albanien, Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten erreichte Rückgang der Asylsuchenden aus diesen Ländern war nachweislich bereits vor dem Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen erfolgt (vgl. Bundestagsdrucksache 18/6603, Frage 15: Asylsuchende aus diesen Ländern machten im Oktober 2015 gerade einmal 1,35 Prozent aller neuen Asylsuchenden aus; das Asylpaket I trat am 24. Oktober 2015 in Kraft). Gerade bei der Einstufung von Ländern als sichere Herkunftsstaaten kommt dem Gesetzgeber jedoch eine besondere Sorgfaltspflicht zu, so das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 14. Mai 1996 (2 BvR 1507/93 und 2 BvR 1508/93).

Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine schriftliche Frage der parlamentarischen Geschäftsführerin der Fraktion DIE LINKE. Dr. Petra Sitte vom 30. Mai 2017 (Arbeitsnummer 5/236), geht hervor, dass die kürzeste im Rahmen der Verbändebeteiligung gewährte Frist mit nur zwei Werktagen im Aufenthaltsrecht erfolgte, beim Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht – die Antwort enthält allerdings nur Angaben zu Gesetzesvorhaben ab dem 15. Februar 2017. Nach einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages soll die Beteiligung von Verbänden im Gesetzgebungsverfahren es dem federführenden Ressort ermöglichen, die Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen (vgl. www.taz.de/Archiv-Suche/!5420601&s=Linksfraktion&SuchRahmen=Print/). Die Parlamentarische Geschäftsführerin der Fraktion DIE LINKE. forderte entsprechend eine Frist „von mindestens zehn Werktagen", „damit Verbände und NGOs ihr demokratisches Recht vollumfänglich wahrnehmen können". Sonst entstehe der Eindruck, auf die Meinung dieser außerparlamentarischen Akteure werde kein Wert gelegt und Kritik im Vorhinein ausgeschlossen.

Die nachfolgenden Fragen beziehen sich auf folgende Gesetzesvorhaben: Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialrechtsgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/2592), Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (Bundestagsdrucksache 18/1528), Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (Bundestagsdrucksache 18/6185), Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (Bundestagsdrucksache 18/7538), Datenaustauschverbesserungsgesetz (Bundestagsdrucksache 18/7043), Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Ausländern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei strafffälligen Asylbewerbern (Bundestagsdrucksache 18/7537), Integrationsgesetz (Bundestagsdrucksache 18/8829), Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes (Bundestagsdrucksache 18/9985), Gesetz zur Einstufung Algeriens, Marokkos und Tunesiens als sichere Herkunftsstaaten (Bundestagsdrucksache 18/8039), Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Bundestagsdrucksache 18/11546).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. Wie verlief bei den in der Vorbemerkung genannten Gesetzen

   a) die Verbändebeteiligung

   b) die Beteiligung der Bundesländer und von kommunalen Spitzenverbänden

   (bitte zu jedem Gesetzentwurf jeweils das Datum der Kabinettsbefassung, das Datum der Beteiligungsschreiben und die dabei gesetzte Frist zur Rückmeldung nennen – bei Fristen kürzer als drei Tagen bitte in Stunden angeben)?

2. Wie viele und welche Beschwerden gab es von welchen Akteuren angesichts kurzer Fristsetzungen im Rahmen der Beteiligung von Verbänden bzw. von Ländern und Kommunen, hält die Bundesregierung diese Beschwerden für berechtigt, und wie hat die Bundesregierung hierauf reagiert – sowohl konkret als auch hinsichtlich struktureller Änderungen und Verbesserungen im Beteiligungsverfahren (bitte so ausführlich und konkret wie möglich darstellen)?

3. Welche nachteiligen Folgen für die Qualität der Gesetzgebungsverfahren sieht die Bundesregierung, wenn infolge kurzer Fristsetzungen bei der Beteiligung von Verbänden bzw. von Ländern und Kommunen sich einzelne Verbände bzw. Länder und kommunale Spitzenverbände nicht äußern konnten oder wollten oder nur zu oberflächlichen oder unvollständigen Stellungnahmen in der Lage waren (bitte ausführen)?

4. Inwieweit sieht die Bundesregierung einen Verstoß gegen § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, wenn angesichts zu kurzer Fristen (etwa weniger als drei Tage) die Verpflichtung zur Beteiligung von Verbänden, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden nur pro forma oder unzureichend gewahrt wird (vgl. www.proasyl.de/news/asylpaket-ii-breite-und-massive-kritik-aus-der-zivilgesellschaft-und-verbaenden/), und was folgt daraus?

5. Wie soll Verbänden oder kommunalen Spitzenverbänden eine substantiierte Stellungnahme zu oft komplexen Gesetzentwürfen innerhalb weniger Tage möglich sein, wenn berücksichtigt wird, dass diese ihre jeweiligen Untermitglieder beteiligen und eine inhaltliche Verständigung zur beabsichtigten Stellungnahme auch innerhalb ihres Verbandes vornehmen müssen (bitte ausführen), und inwieweit hielte die Bundesregierung auch vor diesem Hintergrund eine Mindestfrist von etwa zehn Werktagen für sinnvoll bzw. inwieweit würde sie eine solche Regelung unterstützen (bitte begründet ausführen)?

6. Welche Anstrengungen und Vorkehrungen hat die Bundesregierung bei den genannten Gesetzen unternommen, um der Vorgabe nach § 47 Absatz 1 GGO gerecht zu werden, wonach Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden Gesetzesvorlagen „möglichst frühzeitig“ zuzuleiten sind, wie ist diese Bestimmung näher auszulegen, sieht sie diese Vorschrift in den genannten Gesetzgebungsverfahren als erfüllt an, und wenn nein, was waren die jeweiligen Gründe für entsprechende Versäumnisse (bitte auflisten), und was folgt daraus (bitte ausführen)?

7. Bei welchen der genannten Gesetze gab es eine mündliche Anhörung nach § 47 Absatz 5 GGO, und wenn nicht, warum nicht (bitte ausführen)?

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

8. Welche substantiellen Änderungen an den (zumeist als Referentenentwürfen) verschickten Gesetzentwürfen gab es infolge der Verbände- bzw. Länderbeteiligung vor der Beschlussfassung im Kabinett (bitte zumindest kursorisch wesentliche Änderungen aufführen), und bei welchen Gesetzgebungsverfahren gab es keine Änderungen infolge der Verbände- und Länderbeteiligung (bitte für jeden in der Vorbemerkung genannten Gesetzentwurf einzeln auflisten)?
9. Was entgegnet die Bundesregierung dem Vorwurf von Verbänden angesichts extrem kurzer Fristsetzungen bei der Verbändebeteiligung (siehe Vorbemerkung), auf ihre fachliche Einschätzung und Praxiserfahrung würde seitens der Bundesregierung kein Wert gelegt und eine ernsthafte Auseinandersetzung mit ihrer Kritik sei nicht beabsichtigt (bitte ausführlich darlegen)?
10. Bei welchen der genannten Gesetze wurde ein beschleunigtes Beteiligungsverfahren gegenüber dem Bundesrat beantragt, wie wurde dies jeweils begründet und in welchen Fällen erfolgte dann ein beschleunigtes Verfahren (bitte für jedes Gesetz einzeln auflisten, auch, welche Fristen für etwaige Stellungnahmen dem Bundesrat bzw. den jeweiligen Ausschüssen im Bundesrat zur Verfügung standen)?
11. Wie verlief das Gesetzgebungsverfahren bei den genannten Gesetzen im Zusammenspiel der Bundesregierung, des Bundestags und des Bundesrats (bitte für jedes der genannten Gesetzes einzeln auflisten: Kabinettsbeschluss, Datum der jeweiligen Lesung im Bundesrat bzw. Bundestag bzw. in den jeweiligen Ausschüssen, Stellungnahme des Bundesrats, Gegenäußerung der Bundesregierung usw.)?
12. Wann wurden bei den genannten Gesetzesentwürfen jeweils die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration bzw. für den Datenschutz und die Informationsfreiheit zu welchem Zeitpunkt mit welchem Ergebnis beteiligt?
13. Wann wurden zu den genannten Gesetzesentwürfen Sachverständigen-Anhörungen im jeweiligen Fachausschuss beschlossen, wann erfolgten diese Anhörungen, und wann war die abschließende Beratung im jeweiligen Fachausschuss bzw. im Bundestag (bitte nach den einzelnen Gesetzen getrennt mit genauen Daten auflisten)?
14. Nutzt die Bundesregierung (d. h. in der Regel die beteiligten Ministerien und die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration) die von den Fachausschüssen des Bundestags beschlossenen öffentlichen Sachverständigen-Anhörungen in den Ausschüssen des Bundestages, um die Angemessenheit, Praxistauglichkeit und juristische wie fachliche Richtigkeit der von ihr vorgeschlagenen Gesetzesregelungen oder -änderungen zu bewerten, wenn nein, warum nicht, wenn ja, wie geschieht dies konkret, insbesondere auch in Abstimmung mit den Regierungsfraktionen, und wie viel Zeit stand den beteiligten Ministerien dafür jeweils zur Verfügung (bitte für die genannten Gesetze auflisten: Wochen, Tage bzw. Stunden, die zwischen Beendigung der Anhörung und Beratung im Fachausschuss zur Verfügung standen), und bei welchen Gesetzen hat es infolge einer Sachverständigen-Anhörung noch substantielle Änderungen gegeben, inwieweit war die Bundesregierung hieran beteiligt (bitte auflisten)?
15. Für welche Sachverständigen-Anhörungen wurden Bundes- oder Landesbedienstete als Sachverständige benannt (bitte nach den genannten Gesetzen mit Name, Funktion und Datum auflisten), wie haben sich diese in diesem Zusammenhang jeweils mit Vorgesetzten oder mit Bundesministerien abgestimmt, und inwieweit werden Vorschläge der Bundesregierung für Gesetzesänderungen oder -bestimmungen im Vorfeld mit fachkundigen Bundesbediensteten abgestimmt (bitte ausführen)?

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

16. Bei welchen der genannten Gesetze gab es noch Änderungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, bei welchen wurden Änderungsvorschläge des Bundesrates aufgenommen, bei welchem gab es keine Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf (bitte im Einzelnen auflisten) – und wie ist dies vor dem Hintergrund des „Struck'schen Gesetzes" zu bewerten?

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die vorgegebene Eilbedürftigkeit mancher Gesetzesregelungen im Nachhinein, wenn sich z. B. herausstellt, dass nur in Bayern die Neuregelung beschleunigter Asylverfahren überhaupt zur Anwendung kommt und dass die Zahl der Asylgesuche aus Albanien, Montenegro und Kosovo bereits drastisch zurückgegangen war, bevor diese Länder zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt wurden (siehe Vorbemerkung, bitte begründet ausführen)?

18. Hat die Bundesregierung beim Gesetzgebungsverfahren zur Einstufung der Länder Albanien, Montenegro und Kosovo als sichere Herkunftsstaaten Abgeordneten des Bundestages die Materialien und Berichte, die sie laut Gesetzentwurf bei der Einstufung verwandt hat (Lageberichte des Auswärtigen Amtes und Berichte von internationalen und Nichtregierungsorganisationen usw.), zur Verfügung gestellt, damit die Abgeordneten ihrer verfassungsrechtlichen Sorgfaltspflicht bei der Erhebung und Aufbereitung von Tatsachen, die der Einstufung zugrunde liegen (vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Mai 1996, 2 BvR 1507/93 und 2 BvR 1508/93), nachkommen konnten (wenn ja, wann und in welcher Form, wenn nein, warum nicht)?

Berlin, den 18. Juli 2017

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333